

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perpajakan merupakan instrumen kebijakan fiskal yang paling efektif untuk mendorong investasi dalam perekonomian negara, dan satu-satunya instrumen keuangan yang efektif untuk mengurangi konsumsi dan investasi swasta, serta mentransfer sumber daya kepada pemerintah untuk pembangunan ekonomi. Negara mempromosikan pembangunan ekonomi dengan memanfaatkan instrumen perpajakan untuk mencapai tujuan: Membatasi konsumsi dan mengalihkan sumber daya dari konsumsi ke investasi; Meningkatkan insentif untuk menabung dan berinvestasi; Mengalihkan sumber daya dari tangan publik ke tangan pemerintah untuk memungkinkan investasi publik; Mengubah pola investasi; Mengurangi kesenjangan ekonomi, dan; yang terpenting adalah untuk memobilisasi surplus ekonomi. Di negara-negara berkembang (seperti Indonesia), ada kebutuhan untuk memutus lingkaran setan kemiskinan, yaitu: produktivitas rendah – modal kurang – pendapatan rendah – permintaan rendah – tabungan rendah – investasi rendah. Ada keyakinan kuat hal tersebut akan dicapai melalui peningkatan investasi publik (Jhingan, 2011).

Salah satu indikator sukses penerimaan pajak adalah rasio pajak terhadap PDB. Isu yang sering dikutip adalah rasio penerimaan pajak terhadap PDB yang rendah (Rizal, 2011:418). Rasio pajak (*tax ratio*) terhadap PDB selalu rendah, dalam kurun waktu 3 tahun terakhir, tercatat sebesar 8,33% terhadap PDB pada tahun 2020 dan 9,11% pada tahun 2022 (Dihni, 2022), pada tahun 2022 tercatat 10,41% terhadap PDB (Sopiah, 2023), ditargetkan turun menjadi 9,61% pada tahun 2023 (CNBC Indonesia, 2023) dan diperkirakan meningkat lagi

menjadi 10% PDB pada tahun 2024. Kenaikan *tax ratio* PDB ini lebih dipengaruhi oleh pemulihan beberapa sektor ekonomi dan realisasi penerimaan pajak yang melampaui target dan otomatis meningkatkan rasio pajak (Masitoh & Hidayat, 2022).

Laporan Tahunan DJP 2020 menunjukkan jumlah WPOP yang terdaftar mencapai 42,3 juta WPOP. Data Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa per 2020, jumlah penduduk Indonesia mencapai 270,2 juta jiwa. WPOP yang terdaftar dengan demikian baru sekitar 15,6% dari penduduk Indonesia. Diantara 42,3 juta WPOP yang terdaftar, pada 2020 hanya tercatat sebanyak 17,52 juta WPOP adalah WP yang wajib menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT). Diantara 17,52 juta WPOP wajib SPT tersebut, jumlah WPOP yang menyampaikan SPT pada 2020 sebanyak 79,1%, yaitu 13,86 juta WPOP. Data-data ini menunjukkan bahwa hanya sekitar 5,1% penduduk Indonesia yang terdaftar sebagai WPOP yang menyampaikan SPT Tahunan kepada otoritas pajak pada tahun 2020 (Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pajak, 2020).

Laporan Tahunan DJP 2021 (Laporan terakhir yang ada) mencatat 66.351.573 wajib pajak terdaftar. WPOP adalah wajib pajak terbesar, yaitu 92,74%, selanjutnya 5,94% wajib pajak badan (WPB), dan selebihnya 1,32% adalah bendahara. Rasio Kepatuhan Penyampaian SPT Tahunan PPh sebesar 84,07% (Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Pajak, 2021). WPOP wajib SPT sebesar 3.351.295 wajib pajak, jumlah yang diperiksa 12.191 wajib pajak, dengan rasio 0,36% (Laporan Tahunan Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2021).

Data DJP Kemenkeu (2023) menunjuk jumlah wajib pajak lapor SPT 2022 hingga 10 Mei 2023 mencapai 13,36 juta, tumbuh 2,84% dibanding tahun 2021. Pelaporan SPT WPB tumbuh lebih tinggi dibanding SPT WPOP.

Kemenkeu mencatat, sampai 10 Mei 2023, pelaporan SPT oleh wajib pajak badan tumbuh 7,3% mencapai 975.194 SPT. Pelaporan SPT tahunan WPOP tumbuh 2,51% dengan total 12,39 juta SPT yang terkumpul sampai 10 Mei 2023. WPOP yang menyampaikan SPT tahunan pada tahun 2023 tumbuh lebih lambat dibandingkan pertumbuhan 2022 yang menyentuh 6,1%.

Data-data di atas menunjukkan bahwa Indonesia mengalami problem kepatuhan pajak. American Bar Association (ABA) 1997 memberikan definisi yang lebih representatif terhadap kepatuhan pajak sukarela (*voluntary tax compliance*), yaitu sebagai pengajuan dan pelaporan informasi pajak yang diperlukan secara tepat waktu, penilaian sendiri (*self-assessment*) yang benar dari pajak yang terutang, dan pembayaran tepat waktu atas pajak tersebut tanpa tindakan penegakan hukum (Jenkins & Forlemu, 1993). Metode kepatuhan pajak sukarela akan membuat pembayar pajak merasa dilihat sebagai “rela” membayar pajak sendiri. Dengan demikian, kepatuhan pajak sukarela di satu sisi menjadi simbol kesediaan WP untuk membayar pajak, dan di sisi lain menunjukkan keadilan sistem perpajakan. Kepatuhan pajak sukarela menjadi salah satu sistem perpajakan. Sebagian besar administrasi pajak memandang kepatuhan pajak sukarela dan *self-assessment* (alat kepatuhan pajak sukarela), sebagai sistem pajak negara terbaik dan cara administrasi paling efisien (Ricard, 2008). Hal ini karena kepatuhan pajak sukarela, selain menjadi bukti kesediaan WP untuk mematuhi UU perpajakan, juga mengurangi biaya kepatuhan pajak, yaitu biaya yang dikeluarkan oleh WP, dan biaya administrasi perpajakan yang dikeluarkan oleh otoritas pajak. Hal ini membuat sistem perpajakan menjadi lebih efisien.

Strategi implementasi dan alat untuk kepatuhan pajak sukarela adalah *self-assessment* pajak oleh WP. Kepatuhan pajak sukarela (*voluntary tax compliance*) dan *self-assessment* berjalan seiring. *Self-assessment* pajak di

bawah SAS, mengharuskan WP menghitung kewajiban pajaknya, melengkapi formulir pengembalian pajak dan membayar pajak yang terutang pada atau sebelum tanggal jatuh tempo untuk pengajuan pengembalian pajak. Tanggal jatuh tempo untuk mengajukan pengembalian pajak dan melakukan pembayaran pajak diatur oleh UU perpajakan (Silvani & Baer, 1997; Bawazier, 2011:19).

Pengoperasian SAS melambangkan cita-cita kepatuhan pajak sukarela. Kepatuhan pajak sukarela melalui SAS adalah sistem administrasi perpajakan yang terbaik dan paling efisien dan oleh karena itu diharapkan dapat mewujudkan realisasi penerimaan pajak yang optimal. Kepatuhan pajak sukarela melalui SAS patut dipertanyakan karena sejarah perlawanan pajak terus berulang. Hal ini menunjukkan bahwa isu yang menjadi problem utama Indonesia dalam pungutan pajak adalah kepatuhan pajak dan tampaknya kepatuhan pajak WP berakar dari kompetensi moral pajak WP.

WP secara konsisten tidak patuh pajak dengan melakukan penghindaran pajak. WP membuat laporan *self-assesment* yang tidak jujur dengan cara terus menerus rugi dari tahun ke tahun berikutnya, tetapi terus eksis menjalankan usaha dan bahkan mengembangkan usaha (Putri, 2021). Data DJP Kemenkeu menunjuk, sampai tanggal 10 Mei 2023, kinerja pelaporan SPT tahunan tumbuh tipis 2,84%. Meski jumlah WP yang melapor bertambah, tingkat pertumbuhan tahun 2023 lebih kecil dari tahun 2022 sebesar 6,12%. Meski batas akhir 31 Maret 2023 telah lewat, masih terdapat 6,08 juta WP yang belum lapor SPT. Total estimasi WP wajib lapor SPT pada 2023 sejumlah 19,44 juta, hingga 10 Mei 2023, baru 13,36 juta WP lapor SPT. Data ini menunjuk ada 6,08 juta WP belum lapor SPT.

Sebagai dampak dari penghindaran pajak korporasi yang beroperasi di Indonesia, *Tax Justice Network* (2020) melaporkan, Indonesia diperkirakan

mengalami kerugian sampai US\$ 4,86 miliar atau Rp. 68,7 triliun per tahun, dan; sisanya sebesar US\$ 78,83 atau Rp 1,1 triliun kerugian berasal dari WPOP. Perusahaan-perusahaan multinasional mengalihkan laba ke negara surga pajak untuk menghindar dari membuat laporan laba riil dari hasil bisnis di negara tempat beroperasi, dan; pada akhirnya pajak yang dibayar oleh korporasi lebih sedikit atau lebih kecil dari nilai yang seharusnya dibayar. Akibat penyalahgunaan atau penghindaran pajak oleh perusahaan, negara-negara berpenghasilan rendah kehilangan setara dengan 5,5% dari pendapatan pajak yang dikumpulkan, dan negara-negara berpenghasilan tinggi kehilangan 1,3%. Jika Kemenkeu pada tahun 2020, mentargetkan penerimaan pajak sebesar Rp 1.198,82 triliun, maka penghindaran pajak dapat diestimasi setara dengan 5,7% dari target di akhir tahun 2020. Estimasi nilai penghindaran pajak juga setara dengan 5,16% dibanding realisasi penerimaan pajak tahun 2019 senilai Rp 1.332 triliun. WPOP adalah pemilik badan usaha, dengan demikian WPB adalah juga WPOP. Ketidakpatuhan WPB merupakan cermin ketidakpatuhan WPOP.

Patut dicatat bahwa kepatuhan WP tidak hanya didorong oleh risiko audit dan ketakutan akan sanksi oleh otoritas pajak (Batrancea *et al.*, 2012). Ada dimensi lain yang mendorong WP untuk memenuhi kewajiban perpajakannya. Studi sebelumnya menunjukkan bahwa berbagai faktor berpengaruh, termasuk motivasi intrinsik untuk membayar pajak atau moral pajak (Devos 2014). Moral pajak didefinisikan sebagai kewajiban yang diinternalisasikan untuk membayar pajak penghasilan; motivasi intrinsik untuk membayar pajak; norma-norma perilaku yang mengatur warga negara sebagai pembayar pajak dalam hubungannya dengan pemerintah (Braithwaite & Ahmed, 2005:523-524), dianggap berperan penting dalam kepatuhan pajak (Pope & McKerchar, 2011). Luttmer dan Singhal (2014:150) menggunakan frasa faktor non-uang untuk menyebut moral pajak.

Sesuai dengan definisi motivasi intrinsik untuk membayar pajak dan kesediaan membayar pajak, moral pajak terkait erat dengan kepatuhan sukarela, yang termasuk dalam aspek konseptual kepatuhan pajak, sedangkan aspek lainnya adalah kepatuhan operasional (Rosid *et al.*, 2016:6). Semakin tinggi tingkat moral pajak yang tertanam dalam diri seorang WP, semakin besar kemungkinan WP berniat untuk membayar pajak. WP memenuhi kewajibannya merupakan tujuan akhir dari fiskus dalam penatausahaan dan pengelolaan WP (Rizal, 2011). Kepatuhan sukarela bahkan lebih relevan dalam SAS, di mana pemenuhan kewajiban lebih tergantung pada kemauan WP, terutama ketika WP memiliki banyak kesempatan untuk mengelak atau menghindar. Misal, karena keterbatasan dalam sistem dan otoritas pajak. Menurut Pope & McKerchar (2011:600), moral pajak dapat menghalangi WP dari upaya aktif untuk menghindari membayar pajak. Devos (2014:11, 225) menemukan studi empiris yang menunjukkan bahwa moral pajak secara signifikan mempengaruhi kepatuhan pajak penghindar pajak, serta WP yang patuh.

Moral pajak berkaitan dengan sikap dalam diri WP yang memotivasinya untuk membayar pajak, tidak terkait dengan dorongan ekonomi atau finansial, tetapi dengan nilai dan prinsip moral yang dianut WP. Hal ini juga terkait erat dengan hubungan dengan otoritas, termasuk pemerintah dan administrator pajak, serta pemahaman bahwa pemungutan pajak berkontribusi pada masyarakat (Jenkins & Forlemu, 1993).

Berdasarkan uraian di atas dapat diperjelas dan diringkas, bahwa moral pajak adalah: sikap yang didorong dari dalam diri WP; terkait dengan nilai-nilai yang dianut oleh WP; tidak disebabkan oleh faktor ekonomi atau uang; didorong oleh kesadaran tentang kepentingan publik daripada kepentingan diri sendiri, dan; sukarela, yaitu tidak disebabkan oleh penegakan hukum.

Perlu dicatat bahwa fitur di atas mungkin tidak sepenuhnya terlepas dari faktor ekonomi dan penegakan hukum, yang mungkin memiliki pengaruh mendasar yang tidak terkait langsung dengan tingkat moral pajak. Misalnya, kecenderungan untuk patuh mungkin didorong oleh harapan akan jaringan pribadi dan bisnis yang lebih baik, yang mengarah pada keuntungan dan perkembangan bisnis yang lebih tinggi dan berkelanjutan. Penegakan oleh otoritas pajak dapat menyebabkan penurunan reputasi WP, dan karenanya prospek bisnis. Perbedaan antara keduanya adalah bahwa, ketika membahas moral pajak, sikap adalah sentral, terlepas dari imbalan ekonomi materi. Penting untuk membatasi moral pajak dengan ketat, untuk memungkinkan studi yang jelas dan terfokus tentang moral dan kepatuhan pajak, terutama karena faktor ekonomi mungkin masih dimasukkan dalam studi moral pajak. Sering diakui bahwa term moral pajak sering diperlakukan sebagai “kotak hitam,” tanpa pengetahuan yang tepat tentang isinya (McKerchar *et al.*, 2013).

Berdasar diskusi di atas, kepatuhan pajak secara teoritis dan empiris lebih merupakan problem kompetensi moral pajak WP, ketimbang problem moral pajak WP semata. WP berada dalam situasi tarik-menarik antara kepentingan ekonomi dan faktor non-ekonomi dalam membuat keputusan kepatuhan pajak. Proses tarik-menarik kepentingan antara kepentingan ekonomi dan non ekonomi di dalam diri WP menunjukkan bahwa WP berada dalam situasi dilema etis (moral) antara kepentingan ekonomi yang antagonis dan faktor non ekonomi (sikap dan moral) yang protagonis. Dilema-dilema moral pajak ini menuntut WP untuk menyelesaikannya dengan kompetensi moral pajak, yaitu kemampuan melakukan penalaran moral pajak dalam situasi dilema moral pajak.

Berdasar definisi ABA (Jenkins & Forlemu, 1993) dan data-data empiris di atas, dan kajian keseluruhan naskah Bawazier (2011) dapat diidentifikasi

bahwa frase-frase dilema moral pajak yang dihadapi oleh WP adalah standar ganda dalam mengambil keputusan, kewajiban membayar pajak, belum jujur (kurang terpuji) dalam pelaporan pajak, menghindari atau mengecilkan kewajiban pajak, dan ketepatan membayar pajak. Kompetensi moral pajak dengan demikian dapat diartikan sebagai kemampuan WP dalam melakukan penalaran moral pajak dan mengambil keputusan tindakan moral pajak dalam situasi dilema-dilema moral pajak dengan menggunakan prinsip-prinsip kewajiban dan tanggung jawab ekonomi dan sosial WP sebagai warga negara, serta kebaikan bagi seluruh warga negara.

Gagasan tentang kompetensi moral pajak dalam situasi dilema moral pajak, tidak hanya didasarkan atas tantangan data-data kepatuhan pajak dan tantangan “kotak hitam,” moral pajak yang tidak diketahui isinya dengan tepat (McKerchar *et al.*, 2013), serta operasionalisasi moral pajak yang tidak terdefinisi dalam kepatuhan, tetapi juga didasarkan atas tantangan dalam pengukuran moral pajak dan tantangan metodologi dalam survey moral pajak.

Studi moral pajak menghadapi tantangan problem inkonsistensi dan pengukuran. World Values Survey (WVS) adalah salah satu sumber data survei yang paling sering digunakan untuk studi moral pajak (Li, 2010; Daude *et al.*, 2012). Moral pajak diatasi dengan menilai sikap responden terhadap kecurangan pajak jika ada kesempatan dengan satu pertanyaan, yaitu: “Mohon beri tahu saya untuk setiap pernyataan berikut apakah menurut Anda itu selalu dapat dibenarkan, tidak pernah dibenarkan, atau sesuatu di antaranya.” Atau kecurangan pajak jika Anda memiliki kesempatan. Tingkat moral pajak diukur menggunakan jawaban atas pertanyaan dalam skala sepuluh poin dengan poin 1 untuk “tidak pernah dibenarkan” hingga 10 untuk “selalu dibenarkan.” Hasil tersebut diinterpretasikan bahwa semakin kecil poin yang dipilih responden,

maka semakin tinggi tingkat moral pajaknya. Namun, seperti yang ditunjukkan Devos (2014:28), masalah inkonsistensi dalam pengukuran variabel moral pajak di antara berbagai penelitian masih ada. Beberapa penelitian menggunakan hubungan dengan undang-undang perpajakan atau banding moral.

Inkonsistensi dalam mendefinisikan dan mengukur moral pajak menimbulkan tantangan. Meski studi moral pajak telah berhasil berkembang menggunakan definisi seperti motivasi intrinsik dan kesediaan membayar pajak yang berasal dari dalam diri WP. Penting untuk dicatat bahwa diperlukan lebih banyak kesesuaian dalam definisi dan pengukuran moral pajak untuk meningkatkan penelitian tentang moral pajak dan kepatuhan pajak secara lebih universal.

Tantangan berikutnya dalam studi moral pajak adalah problem metodologi. Salah satu keunggulan WVS adalah mencakup banyak negara. Selain itu, telah dilakukan secara berkala dalam interval, dengan gelombang pertama pada tahun 1990, diikuti oleh survei pada tahun 1995, 2000 dan 2005 dan gelombang terakhir pada tahun 2010-2012 (WVS, 2013), memungkinkan penyelidikan perubahan pandangan tentang topik di suatu negara. atau lintas negara dari waktu ke waktu. Namun karena cakupannya yang luas, survei tidak mengupas secara mendalam penjelasan tentang sikap WP (Pope & Mohdali (2010:580). Selain itu, menurut Pope dan Mohdali (2010:580), survei tersebut cenderung memperlakukan budaya sebagai homogen, padahal sebenarnya adalah heterogen, berbeda antar wilayah di suatu negara. Oleh karena itu, penting untuk membedakan kelompok WP, misalnya, kelompok budaya atau sektor bisnis, untuk menyelidiki moral pajak dengan lebih baik.

McKerchar *et al.* (2013:18) menyatakan bahwa para peneliti mengakui bahwa sulit untuk mengukur moral pajak karena terbatasnya informasi tentang

determinannya dalam SPT; namun, satu keuntungannya adalah bertentangan dengan studi moral dan kepatuhan pajak sebelumnya, studi tersebut melibatkan WP dan memanfaatkan data dalam pengembalian pajak yang sebenarnya. WVS, sebaliknya, dapat melibatkan non-WP dalam menyediakan data; namun, survey dapat menyediakan berbagai macam data yang kaya termasuk faktor demografis, yang berharga dalam studi moral pajak. Penggunaan metode yang berbeda dan telah memberikan beragam temuan dalam memahami moral pajak dan kepatuhan pajak. Pemanfaatan metode perbaikan atau kombinasi dari beberapa metode diharapkan dapat memberikan kepercayaan lebih dalam menjelaskan moral perpajakan WPOP.

Berdasarkan tantangan problem yang dihadapi dalam studi moral pajak tersebut di atas, ketimbang term moral pajak, peneliti berinisiatif untuk lebih memilih menggunakan term kompetensi moral pajak, yaitu kemampuan WP melakukan penalaran pajak dalam kisah dilema moral pajak. Setiap kisah merupakan kisah tentang seseorang yang mengalami masalah karakter moral pajak. Setiap kisah terdiri dari ceritera pendek tentang dilema moral pajak dengan alternatif respon yang merepresentasikan tema yang berbeda untuk dipertimbangkan sebelum keputusan diambil.

Penelitian ini merupakan studi pengembangan alat ukur kompetensi moral pajak WPOP, studi deskriptif kuantitatif untuk menggambarkan tingkat moral pajak WPOP dari perspektif perkembangan kognitif (kognisi moral/ kompetensi moral), dengan tujuan akhir akan memungkinkan otoritas pajak untuk mempengaruhi kepatuhan WPOP melalui kompetensi moral pajak. Pemahaman tentang tingkat kompetensi moral pajak WPOP diharapkan akan memungkinkan otoritas pajak untuk merumuskan kebijakan yang tepat untuk meningkatkan kompetensi moral pajak, dan karenanya, kepatuhan pajak WPOP.

1.2. Rumusan Masalah

Berasar latar belakang tersebut di atas, pertanyaan yang akan dijawab melalui penelitian ini adalah:

1. Apakah kompetensi moral pajak membentuk struktur faktor penalaran moral WPOP dalam situasi dilema moral pajak standar ganda?
2. Apakah kompetensi moral pajak membentuk struktur faktor penalaran moral WPOP dalam situasi dilema moral kewajiban membayar pajak?
3. Apakah kompetensi moral pajak membentuk struktur faktor penalaran moral WPOP dalam situasi dilema moral kejujuran?
4. Apakah kompetensi moral pajak membentuk struktur faktor penalaran moral WPOP dalam situasi dilema moral mengecilkan kewajiban pajak?
5. Apakah kompetensi moral pajak membentuk struktur faktor penalaran moral WPOP dalam situasi dilema moral ketepatan membayar pajak?

1.3. Batasan Masalah

Berdasar rumusan masalah tersebut di atas, penelitian ini dibatasi pada isu-isu terkait kompetensi moral pajak WPOP dan pengukurannya.

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasar rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis penalaran moral dalam situasi dilema moral pajak standar ganda sebagai struktur faktor kompetensi moral pajak WPOP.
2. Menganalisis penalaran moral dalam situasi dilema moral kewajiban membayar pajak sebagai struktur faktor kompetensi moral pajak WPOP.
3. Menganalisis penalaran moral dalam situasi dilema moral kejujuran sebagai struktur faktor kompetensi moral pajak WPOP.

4. Menganalisis penalaran moral dalam situasi dilema moral mengecilkan kewajiban pajak sebagai struktur faktor kompetensi moral pajak WPOP.
5. Menganalisis penalaran moral dalam situasi dilema moral ketepatan membayar pajak sebagai struktur faktor kompetensi moral pajak WPOP.

1.5. Manfaat Penelitian

1.5.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini memberikan kontribusi terhadap teori, batang tubuh pengetahuan dan praktek di bidang perpajakan dan studi perpajakan sebagai berikut:

1. Untuk memperluas literatur moral pajak dengan memberikan studi mendalam tentang kompetensi moral pajak dan pengukurannya di Indonesia sebagai negara berkembang dengan sejarah panjang penerapan SAS.
2. Menambah pengetahuan tentang kompetensi moral pajak dengan menerapkan pendekatan kuantitatif yang diharapkan dapat memberikan temuan yang lebih objektif tentang moral pajak.

1.5.2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini memberikan informasi kepada pemerintah dan otoritas pajak tentang kompetensi moral perpajakan di Indonesia, agar dapat merumuskan kebijakan yang lebih baik untuk meningkatkan kepatuhan pajak WPOP.